

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Perkembangan zaman yang semakin pesat mengakibatkan tuntutan pemenuhan berbagai kebutuhan masyarakat menjadi semakin meningkat, terutama kepada institusi birokrasi. Keluhan masyarakat terhadap kurangnya kualitas pelayanan merupakan salah satu indikator yang menunjukkan belum memadainya pelayanan yang diberikan oleh aparatur birokrasi. Tuntutan dan kebutuhan masyarakat tersebut merupakan tantangan bagi birokrasi untuk dapat memberikan pelayanan yang terbaik serta untuk dapat melaksanakan fungsinya dengan baik. Untuk itu, institusi birokrasi perlu menerapkan strategi peningkatan pelayanan yang tanggap terhadap kebutuhan-kebutuhan masyarakat yang menghendaki kualitas pelayanan. Penataan dan pembinaan, dan pendayagunaan aparatur yang “gagap teknologi” sangat diperlukan untuk menghadapi tantangan perkembangan zaman ini untuk dapat mencapai pelayanan publik yang berkualitas sesuai dengan yang didambakan masyarakat.

Dengan ini, pelayanan terhadap masyarakat benar-benar menjadi prioritas utama dan para aparat birokrasi sebagai pelayan masyarakat akan lebih mampu melayani, mengayomi, dan menumbuhkan partisipasi masyarakat, sehingga birokrasi yang baik dan sesuai dengan harapan serta aspirasi masyarakat dapat tercipta. Berbagai inovasi mengenai pelayanan telah

banyak dilakukan oleh sebagian besar instansi publik. Hal ini dilakukan sebagai salah satu upaya untuk mewujudkan pelayanan kepada masyarakat yang lebih baik, mudah serta terjangkau. Dan juga sebagai jawaban kepercayaan yang telah diberikan oleh masyarakat terhadap kinerja dari birokrasi pelayanan publik yang *notabene* selama ini mendapatkan “*image*” kurang memuaskan dari sebagian besar kalangan masyarakat yang mengurus pelayanan baik itu pelayanan perizinan maupun pelayanan non perizinan seperti proses pengurusan yang terlalu berbelit-belit, memakan waktu yang terlalu panjang serta memakan biaya yang mahal. ditambah ulah pihak-pihak yang ingin mengambil keuntungan pada akhirnya bermuara pada pembentukan opini publik yang apatis terhadap pelayanan sertifikasi pertanahan.

Kabupaten Karanganyar Provinsi Jawa Tengah berbatasan dengan Kabupaten Sragen, kota Surakarta, serta Provinsi Jawa Timur. Wilayah Kabupaten Karanganyar seluas 77.378,64 hektar itu mempunyai 10 kecamatan dan 177 desa/kelurahan. Wilayah Kabupaten Karanganyar yang luas, seringkali membuat masyarakat kesulitan mengakses berbagai pelayanan pemerintah.

Hal yang dikeluhkan oleh masyarakat tersebut disebabkan karena informasi mengenai kegiatan-kegiatan pertanahan baik itu dalam hal kegiatan sertifikasi maupun program pertanahan tidak tersosialisasi dengan baik, terutama yang berkaitan dengan proses permohonan sertifikasi baik itu dalam hal kepastian dan lamanya waktu pensertifikasian tanah, persyaratan yang

harus dipenuhi dan semua biaya-biaya yang terkait dengan dalam proses pendaftaran tanah tersebut. Dampak dari kondisi ini menyebabkan rendahnya kesadaran masyarakat untuk mendaftarkan bidang-bidang tanahnya, Masyarakat terkesan semakin menjauh bila sudah menyangkut urusan hak atas tanah. Padahal sertifikat menjadi bagian penting menyangkut kepastian hukum atas hak milik pertanahan dari seseorang dan merupakan salah satu pintu untuk meningkatkan kegiatan perekonomian.

Berdasarkan evaluasi dalam kurun waktu 2002–2004, diketahui penambahan bidang tanah bersertifikat di Karanganyar kurang dari 100 bidang, terdapat di 34 desa di 10 kecamatan atau sekitar 20-25% jumlah bidang tanah pada desa-desa tersebut. Desa-desa tersebut umumnya terletak di kecamatan yang cukup jauh dari pusat kota Karanganyar (lebih dari 20 kilometer). Transportasi umum pun masih terbatas, sehingga masyarakat di pelosok desa kesulitan mengakses layanan.

Corak permasalahan yang biasa terjadi pada Kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang cenderung mengelilingi pengurusan sertifikasi tanah adalah birokrasi yang rumit dan tidak praktis, serta perilaku sejumlah oknum yang mengambil keuntungan. Kondisi semacam ini berdampak negatif karena masyarakat menjadi apatis dalam mengurus sertifikasi tanah di Kantor BPN. Padahal sertifikasi tanah itu sangat penting, tidak hanya untuk legalitas kepemilikan tanah. Namun jika dilihat dari perspektif ekonomi, Sertipikat tanah dapat dimanfaatkan juga oleh masyarakat untuk mendapatkan modal usaha, sehingga masyarakat dapat meningkatkan taraf hidup dan

kesejahteraannya. Adapun upaya yang harus dilakukan untuk mengatasi masalah-masalah mengenai pelayanan publik adalah dengan cara mencari formula-formula baru yang dapat membantu masyarakat untuk memenuhi berbagai kebutuhannya. Salah satu instansi publik yang melakukan inovasi pelayanan publik adalah pada Kantor Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia.

Berdasarkan pada Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2009 tentang LARASITA Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia maka secara resmi LARASITA diterapkan di seluruh Kantor Badan Pertanahan Nasional. LARASITA (Layanan Rakyat Sertipikat Tanah) merupakan sebuah program baru dari Kantor Badan Pertanahan Nasional. Adapun yang menjadi fokus dari program ini adalah memberikan kepastian hukum dalam proses serta memudahkan bagi masyarakat yang hendak melakukan sertifikasi tanah, sekaligus memotong mata rantai pengurusan Sertipikat tanah dan meminimalisir biaya pengurusan. Pelaksanaan pelayanan melalui LARASITA diatur dalam Peraturan Kepala BPN RI Nomor 18 Tahun 2009 tentang LARASITA. Program LARASITA dikembangkan dalam rangka mewujudkan pelaksanaan pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 bahwa tanah sebesar -besarnya digunakan untuk kemakmuran rakyat.

LARASITA merupakan layanan pertanahan bergerak (*mobile land service*) yang bersifat pro aktif atau "jemput bola" ke tengah-tengah masyarakat. Sebagai sebuah kebijakan inovatif, kelahiran LARASITA

dilandasi keinginan pemenuhan rasa keadilan yang diperlukan, diharapkan dan dipikirkan oleh masyarakat, serta adanya kesadaran bahwa tugas-tugas berat itu tidak akan bisa diselesaikan hanya dari balik meja kantor tanpa membuka diri terhadap interaksi masyarakat yang kesejahteraannya menjadi tujuan utama pengelolaan pertanahan. Tepat pada titik permasalahan itu pula, LARASITA diajukan sebagai solusi.¹

Tujuan dari inisatif program LARASITA adalah:

1. Masyarakat lebih mudah mengakses layanan pertanahan yang selama ini hanya bisa dilakukan di Kantor Pertanahan
2. Mengurangi beban biaya transportasi masyarakat untuk mengurus dokumen-dokumen pertanahan. Masyarakat dapat mendatangi mobil pelayanan.
3. Melakukan pendataan tanah-tanah terlantar
4. Menghilangkan praktik percaloan dalam pelayanan pertanahan
5. Memberikan kepastian pelayanan yang bertanggung jawab
6. Meningkatkan jumlah tanah bersertipikat
7. Memfasilitasi penyelesaian sengketa tanah
8. Melaksanakan pendampingan dan pemberdayaan masyarakat di bidang pertanahan.

Dengan LARASITA, jarak rumah pemohon/masyarakat dengan kantor Pertanahan tidak menjadi kendala karena masyarakat tidak perlu repot datang ke Kantor Pertanahan karena cukup bertemu Tim Larasita di desanya.

¹ Kumpulan Praktik-Praktik Baik Inovasi Daerah, Kemen PAN-RB, 2013

Masyarakat sebagai pengguna layanan tidak perlu menggunakan jasa perantara/calor. Sebab mobil keliling ini memiliki fungsi yang sama layaknya Loker Pelayanan di Kantor Pertanahan. Mobil keliling ini tersambung secara online database dengan Kantor Pertanahan.

Larasita sebagai pelayanan pertanahan meliputi pelayanan perijinan pertanahan, pengecekan sertifikat, pengukuran, pendaftaran penegasan/pengakuan hak, pemasangan Hak Tanggungan, pencatatan hapusnya Hak Tanggungan/Roya, peralihan hak karena jual beli/hibah/warisan, informasi pertanahan, dan juga dikembangkan untuk penyelesaian sengketa pertanahan melalui mediasi.

Untuk memberikan pelayanan yang prima terhadap kebutuhan masyarakat dikembangkan lagi LARASITA dengan pelayanan “*One Day Service*” dimana permohonan pelayanan sertifikat tanah dapat dilayani satu hari selesai prosedur nya. Kegiatan ini dapat memfasilitasi kepentingan masyarakat terhadap kepentingan-kepentingan bidang jasa perekonomian di mana dituntut adanya kepastian prosedur.

Alasan Penulis ingin mengangkat judul mengenai Program Larasita. Hal ini menyangkut pada pelayanan yang berbasis *one day one service* yang mengakibatkan masyarakat yang antusias atas pelayanan 1 hari kerja, dan tidak menggunakan calo untuk mendaftarkannya, dan hal ini juga sangat positif pelayanannya karena di daerah Karanganyar sendiri kondisi geografis yang sangat tampak dan jauh dari Kantor Pertanahan, yang juga bersistem Pro Aktif, selain itu akan membedakan atau membandingkan dengan pelayanan

reguler atau biasa yang diberikan oleh BPN, dan apakah dengan adanya Program LARASITA ini pihak BPN telah mengalihkan proses pendaftaran tanah ke LARASITA dengan *one day one service* secara “jemput bola” yang sangat efisien di mata masyarakat sebagai subyek pengguna layanan tersebut.

Berdasarkan uraian di atas, maka penulis mencoba untuk mengadakan penelitian dengan mengambil judul: **PROGRAM LARASITA (STUDI KRITIS TENTANG LAYANAN RAKYAT UNTUK SERTIFIKAT TANAH) DI BADAN PERTANAHAN NASIONAL KARANGANYAR.**

B. Pembatasan dan Perumusan Masalah

Agar penelitian dapat dilaksanakan sebaik-baiknya, maka penulis harus merumuskan masalahnya sehingga jelas dari mana harus mana memulai, ke mana harus pergi, dan dengan apa ia melakukan penelitian. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa pentingnya perumusan masalah adalah agar diketahui arah jalan suatu penelitian.²

Berdasarkan latar belakang maka penulis akan menguraikan rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana proses pendaftaran Tanah Hak Milik melalui layanan Larasita?
2. Bagaimana problem pendaftaran tanah melalui layanan Larasita dan seperti apa penyelesaiannya?

² Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*. Jakarta, Rineka Cipta, 1993, hal. 17.

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

Suatu Penelitian harus mempunyai tujuan dan manfaat tertentu agar dapat memberikan gambaran dan hasil penelitian sesuai dengan keadaan di lapangan yang sebenarnya.

Adapun tujuan dari penelitian ini yaitu:

1. Untuk mengetahui dan menjelaskan seperti apa proses pendaftaran hak milik melalui layanan Larasita.
2. Untuk mengetahui dan mengkaji mengenai problem pendaftaran tanah melalui layanan Larasita dan penyelesaiannya melalui Larasita tersebut.

Manfaat dari hasil penelitian adalah sebagai berikut:

1. Secara Teoritis
 - a. Merupakan salah satu sarana bagi penulis untuk mengumpulkan data sebagai bahan penyusunan skripsi guna melengkapi persyaratan untuk mencapai gelar kesarjanaan di bidang hukum pada Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Surakarta.
 - b. Untuk menambah wawasan dan pengetahuan khususnya serta memberikan bantuan atas hasil penelitian pada bidang Perdata, khususnya Agraria.
 - c. Untuk menginterpretasikan fenomena yang ada di masyarakat beserta kemampuan penulis.
2. Secara Praktis
 - a. Hasil penelitian ini diharapkan menjadi salah satu sumbangan pemikiran kepada Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kabupaten

Karanganyar dan juga sebagai bahan masukan dalam mengevaluasi kebijakan khususnya dalam hal program penerbitan Sertipikat tanah lainnya.

- b. Penelitian ini diharapkan mampu menambah pengetahuan penulis dengan mendalami tentang konsep maupun penerapan LARASITA (Layanan Rakyat Sertipikat Tanah).
- c. Untuk memberikan hasil penelitian yang berguna bagi masyarakat tentang penelitian ini.

D. Kerangka Pemikiran

Pelayanan Larasita merupakan hasil inovasi dari Badan Kementerian Agraria di mana sudah disahkan dan tercantum dasar peraturan Pelaksanaan pelayanan melalui LARASITA diatur dalam Peraturan Kepala BPN RI Nomor 18 Tahun 2009 tentang LARASITA. Dalam hal ini penulis akan mendeskripsikan tentang Larasita sekaligus mengetahui lebih lanjut tentang proses Pendaftaran Tanah Hak Milik melalui Layanan Larasita dan mengenai Problem Pendaftaran Tanah melalui Layanan Larasita beserta penyelesaiannya.

Banyak sekali problem yang dialami oleh masyarakat tentang pelayanan yang kurang memadai, selain itu akan mengungkap seluk beluk atas layanan Larasita serta menggambarkan mengenai ODS (one day one service) sesuai dengan slogan Larasita sendiri “Menjangkau Yang Tidak Terjangkau”. Selain itu akan dicantumkan grafik tentang Pelayanan Larasita di lapangan

yang menangani tentang pertanahan yang beranjak kepada Sertifikat tanah. Mengenai Penyuluhan atau disebut pra sertifikasi dan jadwal Layanan Larasita itu sendiri dan sosialisasi sebelum Larasita mendatangi lokasi tersebut.

E. Metode Penelitian

Penelitian atau riset (*research*) adalah merupakan penyelidikan suatu masalah secara sistematis, kritis, ilmiah dan lebih formal dan yang umumnya bertujuan untuk menemukan, mengembangkan, atau menguji kebenaran suatu pengetahuan yang memiliki kemampuan deskripsi dan atau prediksi.³ Pada hakekatnya penelitian adalah suatu bentuk kegiatan dengan mengumpulkan dan mengklasifikasikannya untuk kemudian menemukan sifat-sifat umum yang dapat dipandang sebagai hukum, kaidah dan dalil atau generalisasi terhadap fenomena yang berada dalam bidang yang ditelitinya dengan menggunakan prosedur yang sistematis, jelas dan terkontrol.⁴

Dengan demikian berdasarkan atas metode penelitian, penulis mengharapkan agar penelitian dapat dilakukan dengan keadaan yang sebenarnya. Dengan terlaksananya penelitian maka penulis menggunakan beberapa metode sebagai berikut:

1. Lokasi Penelitian

Untuk memperoleh data yang diperlukan, penulis mengambil lokasi di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Karanganyar (BPN Karanganyar). Adapun yang menjadi pertimbangan penulis dipilinya

³ Suhardjono, *Pengantar Penelitian Ilmiah: Dasar-Metoda-Teknik*, Penerbit Tarsito, Bandung, 1993. hal. 19.

⁴ Winarno Surachmad, *Metode Penelitian*, Bandung, Tarsito, 1993, hal. 27.

lokasi tersebut adalah Kabupaten Karanganyar merupakan Pencetus dari Program Larasita sehingga telah disahkan menjadi Program Nasional dalam Kementerian Agraria. Hal tersebut yang melatarbelakangi mengapa memilih lokasi penelitian di wilayah tersebut.

2. Jenis Penelitian

Penelitian yang hendak mengkaji mengenai masalah layanan Larasita terhadap pendaftaran tanah dan mengenai problem dari Larasita. Jenis penelitian ini merupakan penelitian deskriptif yaitu menggambarkan keadaan di lapangan dan memperoleh data-data yang diperlukan.

3. Metode Pendekatan

Metode pendekatan dalam penelitian menggunakan metode empiris di mana akan diadakan penelitian di lapangan untuk menghasilkan data-data yang akurat.

4. Sumber Data

Data yang diteliti berupa data sekunder yaitu data yang diperoleh dari bahan pustaka.⁵ Dalam buku ini yang dimaksud bahan pustaka dapat berupa buku-buku, literature, undang-undang, dokumen, jurnal, dan catatan perkuliahan yang ada hubungannya dengan masalah yang akan dibahas.

Data sekunder adalah data-data yang diperoleh dari bahan-bahan pustaka yang mencakup:

⁵ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta, Sinar Grafika, 2010, hal. 23.

a. Bahan hukum primer

Bahan hukum Primer yaitu bahan-bahan yang digunakan dalam penelitian sebagai penunjang atau sebagai pelengkap dalam penelitian.

- 1) Peraturan-Peraturan Kepala BPN-RI No. 18 tahun 2009 tentang Larasita
- 2) Undang- Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
- 3) Undang-Undang No.25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik
- 4) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah
- 5) Peraturan Menteri Negara Agraris / Kepala BPN No. 3 tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer dalam penelitian ini. Bahan hukum sekunder adalah hasil penelitian, jurnal, skripsi, dan tesis.

5. Metode Pengumpulan Data

Dari data yang diperoleh oleh peneliti akan dikumpulkan sebagai berikut:

a. Studi Pustaka

Peneliti dalam hal ini Mencari teori-teori, pendapat yang berkaitan dengan pokok permasalahan, berupa Peraturan Perundangan,

karya ilmiah para sarjana, buku-buku yang bersangkutan majalah, dan sumber-sumber lain.

b. Wawancara

Dalam hal ini peneliti menggunakan metode wawancara, agar hasil yang diperoleh dalam penelitian dapat terfokuskan, mengenai Layanan Larasita dalam layanan sertifikasi tanah, dan dapat menghasilkan suatu jawaban yang diharapkan oleh peneliti.

6. Metode Analisis Data

Analisis data dari peneliti menggunakan analisis kualitatif. Menurut Bogdan dan Taylor, sebagaimana yang dikutip oleh Lexy J. Moleong, penelitian kualitatif adalah prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang diamati.⁶

F. Sistematika Penulisan

Dalam pembahasan skripsi ini penulis membahas terbatas hanya terhadap hal-hal yang tercantum pada bab-bab yang dikemukakan yaitu:

Bab I yaitu Pendahuluan, yang memuat Latar Belakang, Pembatasan dan Rumusan Masalah, Tujuan dan Manfaat Penelitian, Kerangka Pemikiran, Metode Penelitian, dan Sistematika Penulisan.

⁶Lexy. J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, (Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2000), hal. 3

Bab II adalah Tinjauan Pustaka yang terdiri dari Tinjauan Umum Tentang Program Larasita, Tinjauan Umum Tentang Pelayanan Publik, dan Tinjauan Umum Tentang Pendaftaran Tanah.

Bab III yaitu Hasil Penelitian dan Pembahasan, berisi Bagaimana Proses Pendaftaran Hak Milik melalui layanan Larasita dan Bagaimana Problem Pendaftaran Tanah melalui layanan Larasita dan seperti apa penyelesaiannya.

Bab IV yaitu Penutup yang memuat Kesimpulan dan Saran dari penulis.